



SENT. 127/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Maria Cristina **RAZZANO** Consigliere

Ilaria Annamaria **CHESTA** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61400** del Registro di

Segreteria, promosso da:

-Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale

della Corte dei conti per la Regione Puglia - appellante;

nei confronti di

-PERRUGGINO Michele Antonio Rosario (C.F.:

PRRMHL51S13D643B), nato a Foggia il 13 novembre 1951,

rappresentato e difeso dall'Avv. Carlo Marseglia, giusta procura

speciale allegata alla comparsa di costituzione pervenuta il 31

gennaio 2025, da ritenersi in calce, elettivamente domiciliato

presso il suo studio con indirizzo PEC:

	marseglia.carlo@avvocatifoggia.legalmail.it - <i>appellato;</i>	
	<i>avverso</i>	
	-la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per	
	la Regione Puglia n. 10/2024, depositata il 15 gennaio 2024;	
	VISTI l’atto d’appello e tutti i documenti di causa;	
	Alla pubblica udienza del 20 febbraio 2025, celebrata con	
	l’assistenza del segretario, dott. Giuseppe Riccardo Carlucci,	
	omessa, con il consenso delle parti, la relazione di causa e uditi: il	
	rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del Vice	
	Procuratore generale Giulia De Franciscis e l’Avv. Carlo Marseglia	
	per la parte appellata;	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con la gravata sentenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Puglia, dopo aver rigettato l’eccezione di nullità della citazione per	
	violazione dell’art. 87 c.g.c. (sotto il profilo della mancata	
	valutazione delle deduzioni fornite in sede preprocessuale), ha	
	assolto il convenuto, odierno appellato, sig. PERRUGGINO	
	Michele Antonio Rosario , con liquidazione delle spese in suo	
	favore.	
	Tutto ciò in relazione a una ipotesi di danno erariale quantificato in	
	citazione in €. 17.763,10 , che il medesimo, nella qualità di	
	Responsabile del Servizio Economico-finanziario del Comune di	
	Candela (FG), avrebbe arrecato a detto Ente, in conseguenza	
	dell’affidamento, ritenuto illegittimo, di un incarico professionale in	
	2	

	collaborazione altamente qualificato finalizzato alla formazione di	
	una banca dati telematica aggiornata, riferita agli immobili di	
	categoria A, B, C, alle aree edificabili, ai terreni agricoli (" <i>... da</i>	
	<i>predisporre con il supporto e con il coordinamento di professionista</i>	
	<i>da individuare...</i> "), nonché volto al completamento della bonifica	
	della banca dati per i fabbricati di categoria D, al controllo e alla	
	verifica dei versamenti eseguiti dai contribuenti funzionale alla	
	conseguente attività di accertamento tributario.	
	Tutto ciò con la previsione, in favore del professionista da	
	individuare, del corrispettivo di €. 14.000,00 (oltre Cassa e IVA,	
	come per legge) per il periodo di espletamento dell'incarico biennale	
	(2015-2016) da conferire;	
	-alla predetta deliberazione (poi parzialmente integrata con	
	deliberazione giuntale n. 90/2015) facevano seguito le	
	Determinazioni n. 18/2015 e n. 38/2015 con le quali il Perruggino	
	approvava l'avviso di selezione pubblica (con conseguente impegno	
	di spesa) e conferiva l'incarico <i>de quo</i> al dott. OMISSIS, poi	
	formalizzato con contatto, da lui sottoscritto, stipulato il successivo	
	24 dicembre 2015 (prevedente la durata di due anni dell'incarico, a	
	partire dalla stipula, in conformità all'integrazione recata dalla	
	richiamata deliberazione n. 90/2015);	
	-con Determinazioni n. 16/2017 del 7 giugno 2017 e n. 4 del 6	
	febbraio 2018, l'odierno appellato liquidava il compenso di €.	
	17.763,10, complessivamente dovuto al OMISSIS, in relazione	
	all'incarico attribuito con determinazione n. 38/2015 e successivo	
	4	

contratto del 24 dicembre 2015;

-con Determinazione n. 98 del 5 dicembre 2019, il nuovo

Responsabile del Settore Economico-Finanziario, OMISSIS, affidava

al dott. OMISSIS un ulteriore incarico, per altri due anni, di

collaborazione esterna, a supporto dell'ufficio tributi nell'attività di

ricognizione della banca data dei soli immobili di categoria D.

Il relativo contratto era stipulato in data 19 dicembre 2019, ma

rispetto a esso la Procura contabile non formulava contestazioni,

non risultando l'effettuazione di pagamenti.

Più in particolare, le contestazioni attoree si concentravano

sull'incarico conferito al dott. OMISSIS con determinazione n.

38/2015 e successivo contratto del 24 dicembre 2015, entrambi a

firma del sig. Perruggino.

Tale conferimento sarebbe, infatti, avvenuto in violazione,

innanzitutto, dei parametri di legittimità delineati dell'art. 7, comma

6, d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., nella consolidata interpretazione

fornita dalla giurisprudenza contabile, atteso che:

-non sarebbe stata dimostrata, ma semplicemente affermata in

assenza di adeguato approfondimento istruttorio, la carenza e/o

l'inidoneità del personale interno allo svolgimento dell'incarico *de*

quo;

-l'incarico in questione, lungi dall'essere finalizzato a fronteggiare

esigenze di ordine eccezionale e limitate nel tempo, avrebbe

soddisfatto esigenze di carattere ordinario, in quanto si sarebbe

protratto per quasi 10 anni (per quanto la contestazione al

	convenuto riguardi solo il biennio 2015/2016) e avrebbe riguardato	
	il disbrigo di ordinarie attività amministrative dell'ufficio tributi.	
	Di qui la contestata inutilità della spesa (per di più, quantificata	
	secondo parametri non illustrati), in quanto sostenuta, secondo	
	l'Organo requirente, per compiti che avrebbero dovuto e potuto	
	essere espletati da personale interno, senza costi aggiuntivi per le	
	casse dell'ente.	
	Ulteriore profilo d'illegittimità veniva individuato nell'inosservanza	
	dell'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti degli atti di	
	affidamento d'incarichi e dei relativi atti di spesa, previsti	
	rispettivamente dall'art.1, comma 11, della legge n. 311/2004 e	
	dall'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005.	
	Il danno erariale asseritamente derivatone veniva quantificato	
	nell'importo di €. 17.763,10 (pari alle somme erogate al dott.	
	OMISSIS in relazione all'incarico conferito con determinazione n.	
	38/2015 e successivo contratto del 24 dicembre 2015).	
	Il medesimo danno veniva attribuito all'odierno appellato, a titolo	
	di colpa grave.	
	In ogni caso, la Procura regionale precisava (pagg. 24 e 25 dell'atto	
	di citazione) di non aver contestato al sig. Perruggino l'importo di	
	€. 7.119,70 (recato dal mandato n. 322 dell'11 febbraio 2022),	
	relativo all'attività difensiva nel contenzioso tributario affidata dal	
	medesimo Perruggino al dott. OMISSIS, in violazione dell'art. 11,	
	comma 3, d.lgs n. 546/1992. Tanto " <i>...in considerazione della</i>	
	<i>unicità dell'incarico e della rilevanza economica del relativo</i>	
	6	

contenzioso”.

1.b) All’esito del relativo giudizio, nell’ambito del quale il sig. Perruggino si costituiva, dispiegando articolate argomentazioni difensive, la Sezione territoriale adottava la sentenza qui impugnata, con la quale, respinta l’eccezione di nullità dell’atto di citazione, rigettava la pretesa erariale.

Nello specifico, il primo giudice riteneva l’imputazione di responsabilità sprovvista di convincenti riscontri fattuali, in quanto:

-l’incarico *de quo* si sarebbe presentato quale vera e propria collaborazione professionale connotata dalla prestazione di un servizio specializzato e qualificato, sostanziatosi <<...*per un verso, nell’implementazione, per la prima volta, di un banca dati IMU dei fabbricati accatastabili in categoria A, B, C ecc. e, per l’altro, nell’attività di completamento della bonifica della banca dati dei fabbricati di categoria D (quest’ultima già iniziata in esecuzione di un precedente incarico e valutato dallo stesso requirente come*

“...astrattamente...strumento legittimo per espletare attività eccezionali...”, in considerazione del tecnicismo richiesto per la ricognizione di immobili di categoria D, prospettato dal comune conferente) >> (pagg. 8 e 9 della sentenza gravata);

-il predetto incarico, lungi dall’integrare un modo surrettizio di allargamento dell’organico dell’Ente, avrebbe corrisposto all’esigenza, avvertita, *in primis*, dall’organo esecutivo dell’Ente (ma anche dallo stesso organo d’indirizzo e controllo politico-amministrativo) di ricevere un adeguato e qualificato supporto

	specializzato, prodromico all’attivazione di tutti i successivi	
	adempimenti accertativi e coattivi in materia tributaria,	
	nell’assoluta consapevolezza dell’insussistenza - nell’ambito della	
	dotazione organica del Comune - di professionalità tecnicamente	
	preparate e in grado di svolgere, con la necessaria competenza, tali	
	peculiari incombenze specialistiche;	
	-il medesimo incarico sarebbe stato espressamente ancorato	
	all’esigenza “ <i>temporanea</i> ” di garantire l’ottimale funzionamento	
	dell’Ufficio tributi, non essendo questo in grado di svolgere	
	efficacemente l’attività affidata all’esterno ed essendo gli ulteriori	
	due incarichi affidati al dott. OMISSIS (uno precedente, nel 2012,	
	poi rinnovato nel 2013 e uno successivo, nel 2019, non ancora	
	liquidato) solo parzialmente coincidenti con quello qui in rilievo, sul	
	presupposto che gli stessi avrebbero riguardato esclusivamente	
	attività funzionale alla ricognizione della banca dati dei soli immobili	
	di categoria D (attesa la dichiarata tecnicità e peculiarità di tali	
	cespiti) e non già la formazione della banca dati per gli immobili di	
	cat. A, B, C, delle aree edificabili e dei terreni agricoli;	
	-l’attività di cui all’incarico censurato avrebbe avuto a oggetto solo	
	la creazione <i>ex novo</i> di una data banca dati aggiornata e completa	
	di tutti i cespiti gravati da IMU, senza realizzare la contestata,	
	sostanziale e integrale esternalizzazione pluriennale delle funzioni	
	comunali in tema ICI e IMU, come confermato anche dalla limitata	
	durata e dalla non eccessività del compenso;	
	-la censura concernente il mancato ricorso a soluzioni operative,	

	ipotizzate dall'Attore pubblico, diverse e meno dispendiose (es.	
	assunzioni a tempo determinato previo concorso pubblico,	
	convenzione con altro Ente locale, ecc.), oltre a porsi al limite di un	
	inammissibile sindacato nel merito di una scelta discrezionale	
	dell'Amministrazione, sarebbe rimasta indimostrata quanto alla	
	concreta percorribilità e comunque avrebbe dovuto indirizzarsi alla	
	Giunta comunale;	
	-il Comune di Candela (e, dunque, il convenuto che ai relativi atti si	
	sarebbe riportato) avrebbe dato pertinente contezza, tanto nella	
	Deliberazione di G.C. n.179/2014 quanto nella Determinazione n.	
	18/2015, di non essere dotato, né in termini quantitativi né in	
	termini qualitativi, di risorse umane sufficienti all'espletamento del	
	servizio di cui all'oggetto;	
	-la prestazione resa dal dott. OMISSIS in esecuzione dei precedenti	
	incarichi, contrariamente a quanto asseritamente fatto dalla	
	Procura, non potrebbe essere intesa come attività formativa	
	dell'istruttore di cat. C, addetto all'Ufficio Tributi;	
	-in ogni caso, nella fattispecie all'esame, non sarebbe ravvisabile	
	una condotta illecita gravemente colposa, ascrivibile al Perruggino,	
	atteso che la volontà di procedere al conferimento di un incarico	
	esterno, nei termini e modalità di cui alla contestata	
	Determinazione n. 38/2015 (poi recepita nel contratto stipulato con	
	il dott. OMISSIS in data 24 dicembre 2015), sarebbe imputabile	
	esclusivamente alla decisone assunta dalla Giunta comunale,	
	permanendo nella sfera di competenza del Perruggino (previa	
	9	

	autorizzazione dell'organo esecutivo) soltanto una mera attività	
	esecutiva dell'atto deliberativo adottato, senza alcun margine di	
	discrezionalità e possibilità di operare diversamente, anche a	
	ragione della posizione di funzionario a scavalco dallo stesso	
	ricoperta presso l'Ente;	
	-le determinazioni della Giunta (poi pedissequamente seguite dal	
	Perruggino) sarebbero state tutt'altro che irragionevoli, risultando	
	anzi adeguatamente motivate;	
	-alla fattispecie all'esame non si applicherebbero le disposizioni	
	dell'art. 1, comma 11, della legge n. 311/2004 e dell'art. 1, comma	
	173 della legge n. 266/2005, non venendo in rilievo un incarico di	
	"studio", "ricerca" o "consulenza".	
	2. Avverso la già menzionata sentenza n. 10/2024, ha proposto	
	appello la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della	
	Corte dei conti per la Regione Puglia, con atto notificato il 9 febbraio	
	2024 e depositato l'8 marzo 2024.	
	La Procura regionale, dopo la ricostruzione dei fatti di causa, ha	
	formulato i seguenti motivi d'impugnativa:	
	<u>1. Error in iudicando. Errata valutazione dell'incarico</u>	
	<u>conferito con contratto del 24 dicembre 2015.</u>	
	L'appellante si è lamentata dell'errore in cui sarebbe incorsa la	
	Sezione territoriale in ordine alla valutazione dell'incarico conferito	
	al Dott. OMISSIS dal PERRUGGINO con il contratto del 24 dicembre	
	2015.	
	Tale incarico, infatti, si presenterebbe doppiamente illecito, in	

	quanto, da un lato, affiderebbe a un professionista esterno una	
	attività del tutto ordinaria (formazione di una banca dati relativa	
	agli immobili di categoria A, B e C, quindi, principalmente, a normali	
	abitazioni e, inoltre, aree edificabili e terreni agricoli), dall'altro	
	reiterebbe, ancora una volta, l'affidamento della formazione	
	(<i>rectius</i> , "completamento") della banca dati degli immobili di	
	categoria D, dimostrando, in tal modo, che gli analoghi incarichi	
	svolti nel triennio precedente non avrebbero condotto alla	
	formazione della banca dati richiesta.	
	Sotto questo punto di vista, la parziale non coincidenza dell'oggetto	
	degli incarichi conferiti allo stesso professionista nel corso di circa	
	un decennio, diversamente da quanto sostenuto nella sentenza	
	impugnata, non costituirebbe un elemento esimente, ma bensì un	
	elemento aggravante.	
	Ciò sul presupposto che il PERRUGGINO, con condotta gravemente	
	colposa, non si sarebbe limitato a conferire nuovamente l'incarico	
	per la formazione (<i>rectius</i> , "completamento") della banca dati degli	
	immobili di categoria D (non completata negli anni precedenti), ma	
	avrebbe ritenuto di esternalizzare anche la formazione della banca	
	dati degli immobili di categoria A, B e C, delle aree edificabili e dei	
	terreni agricoli, quale attività che la Procura ritiene del tutto	
	ordinaria ed espletabile dal personale in servizio (peraltro da anni).	
	A tale ultimo riguardo, l'Organo requirente ha sostenuto che,	
	quand'anche si volesse ammettere la complessità della disciplina	
	sulla imposizione tributaria per gli immobili adibiti a produzione di	

	energia elettrica (categoria D), comunque non si giustificerebbe	
	l'affidamento reiterato di uno specifico incarico esterno per un arco	
	di tempo pluriennale, come asseritamente avvenuto nel caso di	
	specie.	
	E invero, l'istruttore contabile addetto all'Ufficio Tributi del Comune	
	(categoria C), nel corso del precedente pluriennale incarico	
	conferito al professionista, avrebbe certamente avuto tutto il tempo	
	per acquisire (anche nell'eventualità che prima mancasse) la	
	professionalità necessaria.	
	La Procura appellante ha, dunque, rimarcato l'ulteriore profilo	
	d'illegittimità, rappresentato dal fatto che il Comune, al momento	
	dell'affidamento, in sede di motivazione, non avrebbe indicato lo	
	stato della procedura di formazione della banca dati degli immobili	
	di categoria D, né fornito alcuna idonea spiegazione in merito alle	
	ragioni che avevano impedito il completamento di tale banca dati	
	negli anni precedenti.	
	Ha poi ribadito la violazione della disciplina prevista dall'art.7,	
	comma 6, del d.lgs. n.165/2001, atteso che:	
	- l'incarico per la formazione (<i>rectius</i> , "completamento") della	
	banca dati degli immobili di categoria D non avrebbe avuto	
	carattere temporaneo e sarebbe stato illecitamente reiterato con il	
	contratto del 24 dicembre 2015;	
	- per entrambe le prestazioni richieste a seguito del contratto del	
	24 dicembre 2015 non risulterebbe " <i>l'impossibilità oggettiva di</i>	
	<i>utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno</i> ", attesa la	

	contestata presenza nel Settore comunale competente di più	
	dipendenti, uno dei quali da tempo addetto proprio all'Ufficio	
	Tributi;	
	- il contratto del 24 dicembre 2015 avrebbe affidato anche lo	
	svolgimento di funzioni del tutto ordinarie;	
	-la quantificazione del compenso, oggetto del contestato anno	
	erariale, non sarebbe stata agganciata a parametri oggettivi;	
	<u>2. Error in iudicando. Omessa considerazione della presenza</u>	
	<u>di adeguate professionalità interne e di altre possibili</u>	
	<u>ragionevoli soluzioni.</u>	
	La Procura appellante ha censurato la decisione gravata nella parte	
	in cui ha sostenuto l'assenza di adeguato personale comunale.	
	A tal riguardo, il Requirente ha osservato in termini generali che,	
	una volta dimostrata dalla Procura, attraverso l'elenco dei	
	dipendenti in servizio con le rispettive categorie di appartenenza,	
	l'idoneità dell'organico a eseguire, in astratto, i compiti affidati	
	all'esterno, graverebbe sulla controparte la prova	
	dell'inadeguatezza e della indisponibilità, aggiungendo che le	
	mansioni esigibili per ciascuna categoria dai dipendenti comunali	
	sono individuate dalla contrattazione collettiva nazionale.	
	Ha, dunque, richiamato varie pronunce della Corte dei conti in	
	materia di incarichi esterni ex art. 7, comma 6, d.lgs n. 165/2001	
	e s.m.i., per sostenere la sufficienza del personale interno ai fini	
	dello svolgimento delle attività esternalizzate con l'incarico	
	contestato, anche alla luce delle ridotte dimensioni del Comune di	

	Candela (circa 2.500 abitanti).	
	Ciò sarebbe confermato dal fatto che il Settore Economico-	
	Finanziario avrebbe potuto contare su n. 4 unità (compreso il	
	PERRUGGINO, funzionario <i>part-time</i>), di cui una adibita da anni	
	proprio all'Ufficio Tributi e, dunque, dotata di esperienza in materia,	
	nonché contrattualmente inquadrata nella categoria "C", con	
	conseguente, dedotta esigibilità dalla stessa di "attività	
	<i>caratterizzate ... da approfondite conoscenze mono specialistiche ...</i>	
	<i>attività istruttoria nel campo amministrativo, tecnico e contabile"</i>	
	(Ccnl Enti locali del 31 marzo 1999 - Allegato A – Declaratorie).	
	Quanto sopra confermerebbe l'adeguatezza quantitativa e	
	qualitativa del personale interessato.	
	La Procura regionale ha inoltre ribadito la mancata valutazione, da	
	parte del Perruggino, di soluzioni alternative all'incarico <i>de quo</i> ,	
	rimarcando che tale contestazione riguarderebbe il mancato	
	esercizio di un potere discrezionale e non già il merito della scelta	
	adottata nell'esercizio dello stesso, ferma restando l'evidenziata	
	possibilità di scrutinio della legittimità delle scelte discrezionali.	
	Ha poi richiamato lo svolgimento, da parte del dott. OMISSIS e in	
	contemporanea con l'incarico qui censurato, di ulteriori attività	
	(insegnante presso un Istituto scolastico, attività libero	
	professionale di Dottore Commercialista).	
	Tale ultima circostanza farebbe risaltare l'impossibilità per	
	l'incaricato d'impiegare, in favore del Comune, una quantità di	
	energie lavorative e di impegno, quantitativamente e	

	qualitativamente corrispondenti al compenso pagato dall'Ente	
	(neppure determinato in base a tariffari o parametri oggettivi);	
	<u>3. Error in iudicando. Errata imputazione alla Giunta comunale della decisione di conferire l'incarico.</u>	
	L'appellante ha censurato la decisione gravata nella parte cui ha	
	ritenuto che la volontà di procedere al conferimento dell'incarico	
	esterno contestato sarebbe imputabile "esclusivamente" alla Giunta	
	comunale (deliberazione n.179 del 29 dicembre 2014, con cui	
	l'odierno appellato è stato autorizzato a procedere all'affidamento	
	in esame), permanendo nella sfera di competenza del PERRUGGINO	
	solo una mera attività esecutiva.	
	Tale impostazione si porrebbe, infatti, in contrasto con il principio	
	di separazione tra funzioni politiche e funzioni amministrative	
	gestionali, quale sancito dalla normativa a tale scopo richiamata	
	(d.lgs. n.29/1993, art.4 del d.lgs. n.165/2001 e, per gli enti locali	
	come il Comune di Candela, art. 107 del d.lgs. n.267/2000).	
	In particolare, il conferimento di un incarico a un soggetto esterno	
	potrebbe avvenire solo da parte di un dirigente o di un responsabile,	
	potendo una eventuale deliberazione della Giunta comunale avere,	
	al più, un contenuto di richiesta al dirigente o di manifestazione	
	d'intenti (e questo indipendentemente dalla terminologia utilizzata),	
	e non già un contenuto dispositivo, a pena di illegittimità per	
	incompetenza.	
	Ciò troverebbe conferma nel fatto che, in base al tenore letterale	
	dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, la responsabilità	
	15	

	amministrativa connessa all'affidamento di incarichi esterni per lo	
	svolgimento di funzioni ordinarie farebbe capo unicamente al	
	dirigente che ha stipulato il contratto, escludendosi la responsabilità	
	dell'Organo politico (es. Giunta comunale) anche nel caso in cui lo	
	stesso abbia deliberato sulla questione.	
	In conclusione, la Procura appellante ha chiesto la riforma integrale	
	della sentenza impugnata, con condanna del sig. Michele Antonio	
	Rosario PERRUGGINO al pagamento, in favore del Comune di	
	Candela, dell'importo di €. 17.763,10 (oppure del differente importo	
	accertato in corso di causa), oltre rivalutazione monetaria, interessi	
	legali e spese del doppio grado di giudizio.	
	3. Con comparsa di costituzione e riposta pervenuta il 31 gennaio	
	2025, il sig. PERRUGGINO Michele Antonio Rosario ,	
	rappresentato e difeso dall'Avv. Carlo Marseglia, ha in primo luogo	
	provveduto alla ricostruzione delle vicende di causa, sottolineando,	
	tra l'altro, che il giudizio è scaturito a seguito della presentazione di	
	un esposto di una società operante nel settore dell'eolico, investita	
	di avvisi di accertamento per oltre 2 milioni di euro, relativi a	
	impianti eolici inizialmente nemmeno accatastati, società rimasta	
	soccombente in vari giudizi tributari e animata, secondo l'appellato,	
	dalla volontà di neutralizzare l'attività del professionista esterno, in	
	modo tale da avere facilità d'azione.	
	Ha poi rimarcato che i motivi d'appello non investono i profili della	
	violazione, esclusa dal primo giudice, dell'art. 11, comma 3, d.lgs.	
	n. 546/92, dell'art. 1, comma 1, legge 311/04 e dell'art. 1, comma	

	173, legge n. 266/05.	
	L'appellato ha dunque eccepito l'inammissibilità del gravame della	
	Procura regionale per il giudicato assorbente su capi autonomi della	
	sentenza, per la mancanza di specificità dei motivi e, infine, per il	
	giudicato su altri profili.	
	Sul punto, ha sostenuto che il gravame non avrebbe minimamente	
	censurato i capi autonomi della decisione, costituenti punti-cardine	
	della motivazione, relativi, in particolare, alla ravvisata assenza, in	
	capo al Perruggino, di una condotta gravemente colposa, nonché	
	alla ritenuta, mancata dimostrazione del danno.	
	Ciò renderebbe inutile discutere d'altro in questa sede, essendo	
	stata esclusa, con statuizione che si ritiene oramai coperta da	
	giudicato, la responsabilità del Perruggino (per contro ascrivibile	
	agli organi collegiali), ed essendo rimasto indimostrato il danno.	
	Quanto sopra assorbirebbe tutte le censure mosse avverso la	
	sentenza, censure che, in ogni caso, risulterebbero inammissibili o	
	infondate, in quanto disallineate dalla motivazione.	
	In particolare, il sig. Perruggino ha richiamato i caratteri	
	fondamentali della responsabilità amministrativa, per come di	
	recente ricostruiti dalla sentenza n. 132/2024 della Corte	
	costituzionale, riproponendo, ai sensi dell'art. 195 c.g.c., tutte le	
	eccezioni proposte in primo grado e rimaste assorbite, ivi compresa	
	quella incentrata sulla cd. <i>compensatio lucri cum damno</i> .	
	Si è poi soffermato sui singoli motivi di gravame, a iniziare da quello	
	concernente la "errata imputazione alla Giunta comunale della	

	<i>decisione di conferire l'incarico",</i> sostenendone l'inammissibilità,	
	prima ancora dell'infondatezza, per difetto di specificità e di	
	integrale impugnazione di tutti i profili della motivazione.	
	E invero, le argomentazioni addotte dall'Organo requirente,	
	incentrate sul dedotto contrasto con il principio di separazione tra	
	funzioni politico-amministrative e funzioni amministrative	
	gestionali, non si confronterebbero con la decisione, e pertanto	
	mancherebbero di specificità.	
	In particolare, la Procura non contesterebbe la riconducibilità agli	
	organi collegiali della volontà di ricorrere all'affidamento esterno,	
	né l'assenza di responsabilità in concreto del Perruggino, né il ruolo	
	di mero esecutore dello stesso, né l'assenza di irragionevolezza	
	nelle decisioni della Giunta, divagando con affermazioni disallineate	
	da quanto affermato in sentenza.	
	Sotto questo punto di vista, risulterebbe inconferente affermare che	
	la competenza in astratto sarebbe spettata al dirigente e che la	
	delibera di Giunta avrebbe avuto solo un contenuto di richiesta al	
	dirigente, in quanto, a prescindere del soggetto astrattamente	
	competente, nella fattispecie di causa la volontà di ricorrere	
	all'affidamento esterno sarebbe stata deliberata dalla Giunta con	
	l'avallo del Consiglio comunale, sicché è in relazione a tale dato di	
	fatto che occorrerebbe verificare la responsabilità.	
	In buona sostanza, ciò che rileverebbe in questa sede non è a chi	
	spettava la competenza in base alla norma, o quello che dovrebbe	
	essere il contenuto della delibera, ma il ruolo e il comportamento	

	assunto dal Perruggino in relazione al contenuto sostanziale della	
	delibera assunta e al ruolo di mero esecutore allo stesso riservato.	
	Né avrebbe pregio affermare che il conferimento d'incarico	
	effettuato dal dirigente/responsabile in applicazione di un atto	
	illegittimo per incompetenza, renderebbe ancora più grave la colpa	
	di chi ha proceduto al conferimento, essendo tale fatto (avere	
	eseguito un atto illegittimo della Giunta senza opporsi) diverso da	
	quello contestato in primo grado (asserita violazione dell'art.7,	
	comma 6, d.lgs. n. 165/2001 circa i limiti entro cui l'ente pubblico	
	può ricorrere agli incarichi esterni).	
	Ciò ferma restando la possibilità di sottrarsi all'esecuzione di un atto	
	solo nelle ipotesi, qui non ricorrenti, di atto palesemente illegittimo	
	ovvero vietato dalla legge penale ovvero ancora costituente illecito	
	amministrativo.	
	L'appellato, pur senza accettare il contraddittorio su tale fatto nuovo	
	(l'asserita illegittimità per incompetenza), ha comunque rimarcato	
	che:	
	-tanto le delibere di giunta che quella del consiglio comunale	
	sarebbero state adottate con il parere del segretario comunale,	
	garante della legalità dell'azione degli organi deliberanti;	
	-in base all'art.48 comma 2 TUEL, spetterebbe alla Giunta la	
	competenza all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli	
	uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal	
	consiglio;	
	-dall'art.107 Tuel non risulterebbe, tra le competenze del	

	responsabile ivi indicate, anche l'affidamento di incarichi esterni,	
	così come la valutazione di ipotesi alternative con assunzione di	
	personale, rientrando queste attività nella materia, di competenza	
	giuntale, riguardante <i>"l'ordinamento degli uffici e dei servizi"</i> .	
	In ogni caso, poi, la responsabilità erariale non si fonderebbe sul	
	vizio dell'atto (nel caso di specie, illegittimità per incompetenza),	
	ma sul comportamento da valutare in concreto alla luce anche	
	dell'elemento psicologico che costituisce il <i>quid pluris</i> rispetto a	
	esso.	
	Allo stesso modo, risulterebbe inconferente, ai fini dell'affermazione	
	della responsabilità del Perruggino, il richiamo operato dalla Procura	
	al contenuto letterale dell'art. 7, comma 6, d.lgs 165/01, atteso che	
	quest'ultimo riguarderebbe l'ipotesi del dirigente che <i>motu proprio</i>	
	stipuli il contratto senza la verifica dei requisiti prescritti, non già	
	quella in cui questi si sia limitato a eseguire la volontà della Giunta,	
	che a monte aveva valutato la sussistenza dei medesimi requisiti e	
	la necessità del conferimento dell'incarico esterno.	
	L'appellato ha inoltre richiamato il principio della personalità della	
	responsabilità amministrativa nonché affermato la necessità di una	
	verifica in concreto della stessa.	
	Con particolare riferimento all'elemento soggettivo, pur avendo la	
	pronuncia di primo grado del tutto escluso qualsiasi comportamento	
	colposo dell'appellato, la Procura non avrebbe censurato né	
	confutato tale capo, e nemmeno cercato di dimostrare la colpa	
	grave, in violazione dell'onere probatorio sulla stessa incombente.	

	In ogni caso, nella predetta condotta non sarebbe ravvisabile alcuna	
	delle circostanze in cui si sostanzia la colpa grave secondo la	
	giurisprudenza all'uopo richiamata, attesa la dedotta buona fede	
	nell'esecuzione delle disposizioni degli organi di governo,	
	supportata dalla mancanza di rilievi da parte del segretario	
	comunale sulla legittimità dell'atto voluto e adottato dalla Giunta e	
	dal Consiglio comunale, che avevano valutato la sussistenza di tutti	
	i presupposti per l'affidamento dell'incarico all'esterno.	
	Il sig. Perruggino ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità, per difetto	
	di specificità e/o l'infondatezza, del motivo di gravame, incentrato	
	sull'erronea valutazione dell'incarico conferito con il contratto del	
	24 dicembre 2015.	
	Sul punto la Procura, anziché confrontarsi con la motivazione della	
	sentenza, si sarebbe limitata a riproporre le stesse tesi già rigettate	
	circa l'illiceità dell'incarico, senza censurare la sentenza laddove	
	rileva la sussistenza dei requisiti per l'affidamento esterno, già	
	verificata dalla Giunta, così come senza nulla dire sulla ritenuta	
	necessità di creare <i>ex novo</i> una banca dati aggiornata in relazione	
	a tutti i cespiti gravati da IMU.	
	A fronte del giudicato che si sarebbe formato sul punto, non avrebbe	
	senso la generica affermazione sulla ricorrenza di una attività	
	ordinaria.	
	Tanto più che la banca dati avrebbe riguardato tutti i cespiti, tra cui	
	anche le aree fabbricabili tassate con riferimento a un parametro	
	(valore venale di mercato delle stesse e non già in base alla rendita	

	catastale), la cui determinazione avrebbe imposto approfondimenti	
	complessi, implicanti anche la conoscenza della disciplina e delle	
	tecniche d'estimo ai fini dell'accertamento e determinazione della	
	base imponibile, non sempre accettata dai destinatari dell'atto	
	impositivo, quasi sempre impugnato davanti alle Commissioni	
	Tributarie (ora Corti di Giustizia).	
	Stesso discorso varrebbe per gli immobili a destinazione speciale,	
	soprattutto con riferimento agli impianti eolici non accatastati, il cui	
	accertamento avrebbe dovuto avvenire sulla base del valore	
	contabile, per la cui determinazione sarebbero state necessarie	
	attività (accesso ai bilanci depositati dalle aziende obbligate, analisi	
	delle risultanze economico patrimoniali in essi contenute)	
	richiedenti una competenza professionale specifica.	
	L'appellato ha inoltre sottolineato che la necessità dell'incarico,	
	rimarcata più volte dalla stessa amministrazione, sarebbe stata	
	dovuta alla straordinarietà ed eccezionalità dell'esigenza di	
	procedere alla ricognizione e recupero dei tributi per immobili	
	appartenenti invece alla categoria "D", questione, questa, oggetto	
	di contrastanti orientamenti giurisprudenziali.	
	Ha, dunque, riportato ampi stralci della sentenza della Corte di	
	cassazione n. 40695/2021, la quale, a chiusura della vicenda	
	riguardante proprio gli anni dal 2009 al 2011, avrebbe consentito di	
	introitare nelle casse del Comune la somma di € 1.490.467,87,	
	grazie all'operato prestato da OMISSIS in virtù del contratto	
	sottoscritto il 3/8/2012.	

	Da tale sentenza sarebbe possibile ricavare che:	
	-la stessa attività di accertamento del tributo dovuto, sarebbe stata	
	condizionata dal contrastante indirizzo giurisprudenziale che aveva	
	determinato incertezza circa la base imponibile e l'applicazione delle	
	sanzioni, con il rischio, in base agli esiti, di emettere i relativi avvisi	
	su presupposti errati, anche a danno dello stesso Ente, oltre ad	
	alimentare un notevole contenzioso;	
	-dette attività di accertamento non sarebbero state espletabili con	
	le comuni conoscenze dell'ufficio, in mancanza anche di una	
	struttura legale di supporto, non potendosi pensare che il	
	Perruggino, con un diploma magistrale, potesse soddisfare dette	
	esigenze con la sua limitata esperienza e con servizio ridotto a sole	
	12 ore settimanali.	
	Infine, il sig. Perruggino ha sostenuto l'inammissibilità, per assenza	
	di specificità, nonché l'infondatezza del motivo di appello,	
	concernente l'omessa considerazione della presenza di adeguate	
	professionalità interne e di altre possibili ragionevoli soluzioni.	
	Anche in questo caso la censura non si confronterebbe con la	
	motivazione, fermo restando che si sarebbe formato il giudicato,	
	per omessa impugnativa, sul capo della decisione riguardante:	
	-l'estraneità alle competenze del Perruggino della verifica	
	preliminare sulla disponibilità interna, così come di ogni valutazione	
	e intervento decisionale sulla determinazione e quantificazione della	
	dotazione organica dell'Ente;	
	-l'impossibilità di annettere all'incarico conferito il valore di un	

		ampliamento dell'organico.	
		In particolare, l'appello della Procura contabile non avrebbe	
		contrapposto valide argomentazioni a quelle contenute nella	
		sentenza, reiterando semplicemente le tesi già esposte in sentenza,	
		non avvedendosi che:	
		-la Corte ha escluso la ricorrenza, nella presente fattispecie,	
		dell'ipotesi dell'ampliamento dell'organico;	
		-non rileverebbero le dimensioni del Comune, ma di fatto la quantità	
		e qualità del personale esistente nell'organico e, dunque, nel caso	
		di specie, la composizione dell'Ufficio finanziario, costituito, secondo	
		quanto evidenziato dalla Corte, non già da quattro unità, ma da un	
		solo istruttore e da un responsabile a scavalco con sole 12 ore	
		settimanali, con il diploma magistrale, chiamato a occuparsi anche	
		del personale, con ulteriori 2 dipendenti impiegati con mansioni	
		manuali;	
		-bisognerebbe distinguere le attività in astratto esigibili nell'ambito	
		della categoria C dalla reale e sostanziale situazione di fatto	
		(assenza di un responsabile a tempo pieno, avvalimento di un	
		impiegato a scavalco per sole 12 ore settimanali, e con il semplice	
		diploma magistrale; senza un ufficio legale di supporto), che non	
		avrebbe consentito al Perruggino di supplire a un'attività che	
		avrebbe richiesto esperienza universitaria, dovendosi affrontare	
		questioni complesse in materia catastale e di determinazione del	
		valore di impianti eolici ai fini imponibili, o di aree edificabili.	
		Allo stesso modo, non potrebbe imputarsi al Perruggino di non	

avere proseguito l'attività svolta in precedenza dal professionista esterno, in quanto la prestazione resa da costui non rivestirebbe, come rilevato dalla Corte, un contenuto assimilabile a un'attività di formazione professionale.

Quanto poi alla possibilità, prospettata dalla Procura appellante, dell'adozione di soluzioni operative differenti e meno dispendiose, l'appellato, nel rimarcare la mancata impugnazione del capo della sentenza concernente la competenza in materia della Giunta, ha sostenuto comunque la mancata dimostrazione della concreta praticabilità delle stesse.

Allo stesso modo, la natura del rapporto di lavoro autonomo dell'incarico conferito al dott. OMISSIS renderebbe non pertinente il riferimento a ulteriori attività svolte in contemporanea dal professionista, dovendosi guardare ai risultati ottenuti.

A tale ultimo riguardo, il sig. Perruggino ha riproposto, alle pagg. 23 e ss, le argomentazioni già svolte in primo grado (e rimaste assorbite dalla sentenza di assoluzione) circa i vantaggi, ben superiori all'esborso connesso all'incarico contestato in citazione, che il Comune avrebbe ottenuto in conseguenza dell'attività, sia di accertamento che di assistenza legale, espletata dal dott. OMISSIS. Tale attività avrebbe, in particolare, consentito d'introdurre nelle casse comunali somme pari a complessivi €. 2.154.279,22, a fronte di un danno contestato di €. 17.763,10.

Infine, il sig. Perruggino ha reiterato la richiesta, già formulata in primo grado (anch'essa rimasta assorbita), di esercizio del potere

	riduttivo, con la rappresentata necessità di detrarre gli esborsi che	
	il Comune avrebbe dovuto sopportare ove l'attività di cui all'incarico	
	al professionista esterno fosse stata espletata dal responsabile del	
	settore ovvero da personale appositamente assunto.	
	In ogni caso, poi, l'asserito danno andrebbe ripartito tra il Sindaco,	
	i tre assessori, i nove consiglieri, ove diversi dai primi e il segretario	
	comunale.	
	In conclusione, il sig. Perruggino ha chiesto il rigetto dell'appello, in	
	quanto inammissibile e/o infondato.	
	In via gradata, ha riproposto, ex art. 195 c.g.c., le argomentazioni	
	difensive relative alla cd. <i>compensatio lucri cum damno</i> e	
	all'esercizio del potere riduttivo.	
	4. Alla pubblica udienza del 20 febbraio 2025, il P.M. e l'Avv. Carlo	
	Marseglia hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive	
	richieste, concludendo come in atti.	
	Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. In via preliminare, il Collegio è chiamato all'esame dell'eccezione	
	di inammissibilità dell'appello della Procura regionale, formulata	
	dall'appellato Perruggino e incentrata, da un lato, sulla mancanza	
	di specificità dei motivi di gravame e, dall'altro, sul giudicato,	
	ritenuto assorbente, asseritamente formatosi su capi autonomi	
	della decisione.	
	L'eccezione risulta infondata, sotto entrambi i profili prospettati, e	

va, dunque, rigettata.

1.a) A tal riguardo, giova innanzitutto osservare che l'art. 190, comma 2, del codice della giustizia contabile (c.g.c.), approvato con il d.lgs n. 174/2016 (nella versione, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie, risultante dalla novella recata dall'art. 84 del d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114), statuisce che: "*l'appello deve contenere, a pena di inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame, con l'indicazione: a) dei capi della sentenza che si intende appellare e delle specifiche modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata*".

La disposizione, nel replicare sostanzialmente la previsione di cui all'art. 434, comma 1, c.p.c. (in coerenza con il paradigma generale contestualmente introdotto nell'art. 342 c.p.c.), non impone che i motivi d'appello assumano una determinata forma o ricalchino pedissequamente, con diverso contenuto, la decisione appellata, ma richiede, a fini di ammissibilità, semplicemente che si possa individuare, in modo chiaro ed esauriente, il "*quantum appellatum*" (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II d'Appello, n. 379/2021, con la giurisprudenza della Corte di cassazione ivi richiamata; id., Sez. II d'Appello, n. 97/2021).

Ciò in ossequio ai canoni di sostanzialità cui si ispira il sistema giusprocessuale della responsabilità erariale, nel contesto delle

norme che lo regolano.

La specificità dei motivi non va, dunque, intesa formalisticamente, né in via generale e assoluta, dovendo l'impugnativa consentire di circoscrivere il giudizio di gravame ad aspetti specifici della contestata decisione e ai suoi passaggi argomentativi, formulando – sotto il profilo qualitativo – le ragioni di dissenso, rispetto al percorso logico-giuridico del primo giudice, sì da esplicitare l'idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della predetta decisione (Corte conti, Sez. III App., n. 352/2018 e n. 98/2017; Sez. II d'Appello n. 443/2014, n. 25/2015 e n. 145/2015).

Da questo punto di vista, l'obbligo di specificare i motivi di gravame è adempiuto in presenza di una critica, ancorché implicita, idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale e assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì guardando al concreto contenuto dell'atto (in termini, Corte conti, Sez. II d'Appello, n. 59/2024, n. 28/2023 e n. 516/2019).

Allo stesso modo, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sottolineato che l'appello deve affiancare "...alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo Giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale, come mezzo di gravame a critica libera, mantiene

	<i>inalterata la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica</i>	
	<i>vincolata”</i> (Cass., 19 marzo 2019, n. 7675).	
	Orbene, nel caso all’esame, alla stregua dei canoni ermeneutici	
	appena esposti, l’impugnazione proposta dalla Procura regionale	
	soddisfa pienamente i requisiti di ammissibilità, in quanto rende del	
	tutto chiari sia il <i>devolutum</i> che i risultati attesi dalla pronuncia di	
	appello.	
	E invero, l’appello del Procuratore è chiaramente finalizzato a	
	censurare, con plurime argomentazioni, come sopra diffusamente	
	riportate, la motivazione di fondo della decisione gravata, cui	
	imputa un palese errore nella valutazione dell’incarico conferito al	
	dott. OMISSIS dal sig. Perruggino con il contratto del 24.12.2015.	
	Ciò per non avere il giudice di prime cure ravvisato la violazione del	
	quadro normativo di riferimento (art. 7, comma 6, d.lgs n. 165/01	
	e s.m.i.), sotto i diversi e plurimi profili di illegittimità/illiceità dal	
	punto di vista amministrativo/contabile, all’uopo contestati in	
	citazione (assenza di temporaneità nell’incarico, affidamento dello	
	stesso per lo svolgimento di attività ordinarie, espletabili da	
	personale interno, presenza di adeguate professionalità interne e	
	così via).	
	Emergono, dunque, in modo chiaro le ragioni sulle quali si fonda il	
	gravame, essendo indicate con sufficiente grado di determinatezza	
	le critiche mosse al ragionamento effettuato dal giudice territoriale	
	al fine di escludere la responsabilità del sig. Perruggino.	
	Allo stesso tempo, risultano immediatamente intellegibili i risultati	

	attesi dalla pronuncia d'appello, essendo il gravame	
	dichiaratamente diretto a ottenere la condanna del Perruggino al	
	risarcimento del danno già contestato in citazione, quale pregiudizio	
	parametrato all'entità della spesa sostenuta per l'incarico <i>de quo</i> .	
	Ciò evidentemente sul presupposto che la mancanza dei requisiti	
	delineati dall'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/01 e s.m.i. costituisca	
	prova di un illecito esercizio del potere amministrativo, degradante	
	in danno per l'erario (in termini, Corte conti, Sez. II App. n.	
	156/2020, richiamata da Sez. II App., n. 222/2022).	
	Resta allora confermata l'infondatezza dell'eccezione di	
	inammissibilità dell'appello, per genericità dei motivi posti a base	
	dello stesso.	
	1.b) La predetta eccezione di inammissibilità risulta infondata	
	anche sotto il profilo della dedotta formazione del giudicato su capi	
	autonomi della decisione.	
	Nello specifico, l'appellato ha sostenuto, con articolate	
	argomentazioni, come sopra diffusamente riportate, che il gravame	
	non avrebbe minimamente censurato i capi autonomi della	
	sentenza, costituenti punti cardine della motivazione.	
	Trattasi, in particolare, dei punti relativi (i) alla ravvisata assenza,	
	in capo al Perruggino, di una condotta gravemente colposa, (ii) alla	
	ritenuta, mancata dimostrazione del danno, nonché, infine, (iii)	
	all'affermata, integrale riconducibilità alla Giunta comunale della	
	volontà di procedere all'affidamento dell'incarico <i>de quo</i> .	
	Ciò renderebbe, nella prospettiva dell'appellato, inutile discutere	
	30	

	d'altro in questa sede, essendo stata esclusa, con statuizione che si	
	ritiene oramai coperta da giudicato, la responsabilità del Perruggino	
	(per contro ascrivibile agli organi collegiali) ed essendo rimasto	
	indimostrato il danno.	
	Nondimeno, può osservarsi in senso contrario che l'atto d'appello	
	proposto dalla Procura regionale mira chiaramente a travolgere	
	l'intero impianto motivazionale della decisione di primo grado, non	
	potendosi allora configurare alcuna pretesa acquiescenza alle parti	
	della decisione gravata che hanno recepito le argomentazioni	
	difensive del convenuto (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. I	
	App., n. 69/2022).	
	E invero, la critica mossa al percorso logico-motivazionale seguito	
	dalla Sezione territoriale investe tutti gli aspetti relativi alla	
	contestata responsabilità per violazione dell'art. 7, comma 6, d.lgs.	
	n. 165/01.	
	Essa, dunque, interessa anche la sussistenza, esclusa dal primo	
	giudice, della condotta gravemente colposa e del danno erariale,	
	che, nell'impostazione dell'attore pubblico, sarebbe scaturito	
	dall'affidamento all'esterno dell'incarico, nonostante la (pretesa)	
	natura "ordinaria" delle relative attribuzioni e la presenza di	
	adeguate professionalità interne.	
	Del resto, quanto alla statuizione della sentenza impugnata	
	concernente la riconducibilità alla Giunta della decisione di affidare	
	al dott. OMISSIS l'incarico qui in rilievo, il terzo motivo di gravame	
	risulta incentrato proprio sulla contestazione della correttezza di	

tale statuizione.

Ciò attraverso il richiamo al principio della separazione tra attività d'indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale (che precluderebbe la riconducibilità alla Giunta di una scelta come quella all'esame) e allo stesso tenore letterale dell'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/01, che deporrebbe per la sussistenza della responsabilità in capo al dirigente sottoscrittore del contratto.

In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del gravame della Procura regionale.

2. Nel merito, l'appello della Procura regionale va rigettato, per infondatezza dello stesso.

A tal riguardo, il Collegio ritiene di potersi soffermare immediatamente sul profilo dell'assenza, già correttamente ravvisata dalla Sezione territoriale, dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Ciò in applicazione del principio, di elaborazione giurisprudenziale, della "ragione più liquida", che consente di definire il giudizio affrontando la ragione di più facile risoluzione (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II App, n. 467/2022, con la giurisprudenza, contabile ivi richiamata; in termini analoghi, Cass., n. 5832/2021, richiamante Cass. SS.UU., n. 9936/2014; id., Cass., SS.UU., n. 23452/2015).

Nello specifico, nella fattispecie all’esame, sulla base della valutazione *ex ante* e alla luce delle circostanze del caso concreto, alla cui stregua va accertato il grado di esigibilità della condotta

	normativamente prevista, non risulta possibile ravvisare nelle	
	condotte dell'appellato Perruggino alcuno di quei profili	
	contenutistici e tipologici (grave e marchiana leggerezza e	
	superficialità, macroscopica violazione delle norme, sprezzante	
	trascuratezza dei propri doveri, assoluta inosservanza delle più	
	elementari regole di buon senso e prudenza, patente disaffezione	
	per le vicende della "cosa pubblica"), in cui deve sostanzirsi, per	
	consolidata giurisprudenza di questa Corte, la colpa grave (in	
	<i>terminis</i> , tra le altre, Corte conti, Sez. II App., n. 224/2023; id.,	
	Sez. II App., n. 467/2022, con la giurisprudenza ivi richiamata).	
	E invero, la concatenazione dei fatti e la successione temporale	
	degli atti inducono a ritenere che l'appellato abbia potuto riporre	
	ragionevole affidamento sulla legittimità e, per certi versi,	
	doverosità del proprio operato.	
	Egli, in particolare, dipendente a scavalco per sole 12 ore	
	settimanali del comune di Candela (presso il quale, oltre al ruolo di	
	Coordinatore dell'Ufficio Tributi, svolgeva anche le funzioni di	
	Responsabile del Settore Affari Generali), si è trovato, quale	
	Responsabile del Settore Economico-Finanziario, sostanzialmente a	
	gestire la fase "attuativa" della decisione di conferire all'esterno	
	l'incarico <i>de quo</i> già compiutamente assunta dalla Giunta comunale	
	con la delibera n. 179 del 29 dicembre 2014.	
	Tale decisione risulta, infatti, adottata dall'Organo giuntale dopo	
	l'effettuazione, da parte dello stesso, di valutazioni specifiche circa	
	la necessità dell'incarico e l'insussistenza di adeguate	

	professionalità interne, risultando, altresì, connotata dalla	
	esplicitazione/predeterminazione di tutti gli aspetti essenziali	
	dell'incarico (modalità di affidamento, oggetto, decorrenza, durata,	
	compenso, tempistica della relativa corresponsione).	
	Sotto questo punto di vista, va rimarcato che la delibera giuntale n.	
	179 del 29 dicembre 2014 (dichiarata immediatamente eseguibile)	
	dà espressamente atto nelle proprie premesse:	
	-della necessità di <i>"...provvedere al completamento della bonifica</i>	
	<i>della banca dati per i fabbricati di categoria "D" e ad assicurare il</i>	
	<i>supporto alla formazione degli eventuali avvisi di accertamento che</i>	
	<i>ne conseguiranno"</i> , nonché della necessità, emersa a conclusione di	
	<i>"una prima fase sperimentale avviata al termine del corrente anno,</i>	
	<i>(...) di dover provvedere alla formazione di una banca dati IMU</i>	
	<i>telematica aggiornata anche per gli immobili delle altre categorie A,</i>	
	<i>B, C, oltre che delle aree edificabili e dei terreni agricoli, per questi</i>	
	<i>ultimi a seguito della novella legislativa (Legge n. 190/2014) ed, in</i>	
	<i>particolare, a norma dell'art. 1, comma 692 e ss, che ne ha previsto</i>	
	<i>la tassazione"</i> ;	
	-dell'insussistenza, all'interno dell'Ente, <i>"...sia in termini quantitativi</i>	
	<i>che qualitativi, di risorse umane sufficienti all'espletamento del</i>	
	<i>servizio di cui all'oggetto"</i> , essendo <i>"...l'ufficio Tributi (...) retto da</i>	
	<i>un solo Istruttore a tempo pieno, che è contestualmente</i>	
	<i>responsabile anche della gestione giuridica ed economica del</i>	
	<i>personale; istruttore coordinato dal Responsabile di settore</i>	
	<i>Economico/Finanziario, dipendente a scavalco (...) per 12 ore</i>	
	34	

	<i>settimanali presso questo Comune dove svolge anche la funzione di</i>	
	<i>Responsabile del Settore Affari Generali";</i>	
	<i>-della conseguente inidoneità del menzionato Ufficio a "...svolgere</i>	
	<i>compiutamente l'attività di formazione di formazione, verifica e</i>	
	<i>controllo della banca dati IMU riferita agli immobili di categoria A,</i>	
	<i>B, C, alle aree edificabili ed ai termini agricoli, oltre che di</i>	
	<i>completamento della bonifica della banca dati per i fabbricati di</i>	
	<i>categoria "D", anche alla luce della specificità della materia, dove vi</i>	
	<i>sono intrecci di natura fiscale e catastale";</i>	
	<i>-della necessità, alla stregua di quanto sopra esposto, "...di</i>	
	<i>avvalersi di un professionista esperto nel settore che, in primo luogo</i>	
	<i>supporti e coordini l'Ufficio Tributi nella preliminare attività di</i>	
	<i>formazione di una banca dati telematica relativa ai predetti</i>	
	<i>immobili, oltre che nel completamento della bonifica della banca</i>	
	<i>dati per i fabbricati della categoria "D" ed espleti la successiva</i>	
	<i>attività di verifica e controllo dei versamenti eseguiti dai</i>	
	<i>contribuenti, al fine di potersi dare corso all'eventuale attività di</i>	
	<i>accertamento".</i>	
	<i>La medesima deliberazione autorizza, dunque, "...il Responsabile</i>	
	<i>del 3° Settore Economico/Finanziario a procedere all'affidamento</i>	
	<i>all'esterno, a mezzo di avviso pubblico, di un incarico di</i>	
	<i>collaborazione altamente qualificato finalizzato alla formazione di</i>	
	<i>una banca telematica aggiornata riferita agli immobili di categoria</i>	
	<i>A, B, C, alle aree edificabili ed ai termini agricoli da predisporre con</i>	
	<i>il supporto e con il coordinamento del professionista da individuare,</i>	

	<i>al completamento della bonifica della banca dati per i fabbricati di</i>	
	<i>categoria "D", alla verifica ed al controllo dei versamenti eseguiti</i>	
	<i>dai contribuenti, al fine di potersi dare corso alla conseguenziale</i>	
	<i>attività si accertamento, nonché all'attività di difesa ed assistenza</i>	
	<i>tributaria dell'ente dinanzi alle Commissioni Tributarie.....".</i>	
	Infine, essa fissa il corrispettivo per la prestazione oggetto	
	dell'incarico ("...da espletarsi nel corso del biennio 2015-2016"),	
	nell'importo di €. 14.000,00, oltre CAP e IVA dovute nelle misure di	
	legge ("...da corrispondere in rate di eguale importo nei predetti	
	esercizi finanziari"), demandando espressamente al Responsabile	
	del Settore III "...l'assunzione degli atti consequenziali, inclusa	
	<i>l'impegno della relativa spesa".</i>	
	Con successiva deliberazione giuntale n. 90 del 9 luglio 2015, la	
	decorrenza dell'incarico, dalla durata di 24 mesi, è stata rettificata,	
	nel senso di ancorarla alla data di affidamento dello stesso.	
	In tale contesto fattuale, il sig. Perruggino ha dato corso al mandato	
	ricevuto, provvedendo in piena conformità alle indicazioni giuntali,	
	ad adottare e/o stipulare:	
	-la determina n. 18 del 28 agosto 2015 di approvazione dello	
	schema di avviso pubblico per il conferimento dell'incarico, con	
	l'impegno della spesa di €. 17.763,00, determina contenente ampi	
	e testuali riferimenti alla delibera giuntale n. 179/2014;	
	-l'avviso di selezione pubblica del 26 ottobre 2015, anch'esso	
	richiamante la delibera giuntale n. 179/2014, così come la	
	determina n. 18/2015;	

	-la determina n. 38 del 21 dicembre 2015 avente a oggetto	
	l'approvazione della graduatoria della selezione pubblica all'uopo	
	indetta, il conferimento dell'incarico al dott. OMISSIS, nonché	
	l'approvazione dello schema di collaborazione professionale;	
	-l'atto prot. n. 12860 del 24 dicembre 2015 di pubblicazione	
	dell'incarico <i>de quo</i> ;	
	-il contratto di collaborazione professionale con il dott. OMISSIS del	
	24 dicembre 2015, per la durata di mesi 24 dalla stipula, per lo	
	"...svolgimento delle prestazioni professionali relative alle attività	
	<i>finalizzate alla formazione di una banca telematica aggiornata</i>	
	<i>referita agli immobili di categoria A, B, C, alle aree edificabili ed ai</i>	
	<i>termini agricoli, al completamento della bonifica della banca dati</i>	
	<i>per i fabbricati di categoria D, nonché all'attività di difesa ed</i>	
	<i>assistenza tributaria dell'Ente dinanzi alle Commissioni Tributarie</i>	
	<i>provinciali e regionali, così come puntualmente individuate dall'art.</i>	
	<i>2 dell'avviso di selezione pubblica approvato con la determina n. 18</i>	
	<i>del 28/08/2015, pubblicata nell'albo pretorio e nel sito istituzionale</i>	
	<i>il 26/10/2015, che costituisce parte integrante e sostanziale del</i>	
	<i>presente contratto";</i>	
	-le determinazioni nn. 16 del 7 giugno 2017 e 4 del 6 febbraio 2018,	
	aventi a oggetto la liquidazione degli importi relativi all'incarico <i>de</i>	
	<i>quo</i> , contestati in citazione a titolo di danno erariale.	
	Gli atti in questione si pongono, dunque, tutti a valle della	
	deliberazione giuntale n. 179/2014, dando puntuale attuazione alla	
	stessa deliberazione, la cui esecuzione può ragionevolmente essere	

	apparsa al sig. Perruggino del tutto legittima e, per certi aspetti,	
	doverosa.	
	Ciò alla luce della circostanza, già richiamata, per cui tale	
	deliberazione, ampiamente motivata (anche attraverso riferimenti	
	giurisprudenziali), conteneva specifiche valutazioni, di non palese e	
	immediata irragionevolezza, circa la necessità dell'incarico e	
	l'insussistenza di adeguate professionalità interne, provvedendo,	
	altresì, a predeterminare tutti gli aspetti essenziali dell'incarico	
	(modalità di affidamento, oggetto, decorrenza, durata, compenso,	
	tempistica della relativa corresponsione).	
	E invero, quanto alla necessità dell'incarico, va rimarcata,	
	innanzitutto, la rispondenza dell'incarico a finalità d'interesse	
	generale, essendo l'attività di completamento della bonifica della	
	banca dati per i fabbricati di categoria "D", nonché quella di	
	formazione <i>ex novo</i> di una banca dati aggiornata per immobili di	
	altre categorie (A, B e C), per aree edificabili e terreni agricoli,	
	funzionale, con ogni evidenza, all'incremento delle entrate tributarie	
	comunali, attraverso la predisposizione degli eventuali avvisi di	
	accertamento.	
	L'incarico, inoltre, ineriva a materia di oggettiva complessità (per	
	l'intersecarsi di aspetti di natura fiscale e catastale), soprattutto per	
	gli immobili di categoria "D", oltre ad avere un oggetto non del tutto	
	coincidente con quello già precedentemente attribuito al dott.	
	OMISSIS, ricomprendendo, come visto, anche la formazione <i>ex</i>	
	<i>novo</i> di una banca dati aggiornata relativa a immobili di altre	

categorie (A, B e C), alle aree edificabili e ai terreni agricoli, formazione resa ancor più indifferibile, quanto a questi ultimi, dalla novella legislativa che ne aveva previsto la tassazione (art. 1, commi 692 e ss, legge n. 190/2014).

Allo stesso modo, quanto all'assenza di professionalità interne, il Settore economico-finanziario risultava dotato di quattro unità, ovvero il sig. Perruggino, funzionario *part-time*, due istruttori contabili, di cui uno mai interessatosi della gestione dell'Ufficio tributi, e un esecutore amministrativo (vedasi nota del Comune di Candela del 29 aprile 2021, prot. n. 3934, con allegato prospetto della dotazione organica).

Più in particolare, l'Ufficio tributi era retto da un unico Istruttore contabile a tempo pieno (il sig. OMISSIS, contestualmente responsabile anche della gestione giuridica ed economica del personale), a sua volta coordinato da un Responsabile (per l'appunto il Perruggino), dipendente a scavalco dell'Ente per sole 12 ore settimanali, nonché incaricato anche della Responsabilità del Settore Affari Generali.

Va, infine, sottolineato che le valutazioni giuntali risultano essere state recepite anche dal Consiglio comunale nella delibera n. 25 del 9 settembre 2015, di approvazione del programma degli incarichi di collaborazione a soggetti esterni per l'anno 2015.

Tutto quanto sopra esposto può aver, dunque, indotto ragionevolmente il sig. Perruggino a fidarsi nella legittimità del proprio operato, nel momento in cui ha dato esecuzione alle

	indicazioni giuntali, restando allora confermata l'insussistenza, in	
	capo al medesimo Perruggino, dell'elemento soggettivo della colpa	
	grave, con l'ulteriore corollario dell'infondatezza dell'odierno	
	gravame.	
	Le conclusioni appena esposte non sono inficiate dal richiamo, per	
	contro operato dalla Procura appellante, al principio di separazione	
	tra attività d'indirizzo politico-amministrativo, di competenza della	
	Giunta, e attività gestionale, di competenza dei dirigenti e/o	
	Responsabili dei Servizi.	
	Nello specifico, secondo l'Attore pubblico, l'incarico a un soggetto	
	esterno, per la sua natura gestionale, potrebbe essere conferito solo	
	da parte di un dirigente o di un responsabile, mentre una eventuale	
	deliberazione della Giunta comunale potrebbe rivestire, al più, un	
	contenuto di richiesta al dirigente o di manifestazione d'intenti (e	
	questo indipendentemente dalla terminologia utilizzata), e non già	
	un contenuto dispositivo.	
	Ciò a pena di illegittimità per incompetenza dell'atto giuntale.	
	Tale impostazione troverebbe conferma nel tenore letterale	
	dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, il quale intesta al	
	dirigente che ha stipulato il contratto la responsabilità	
	amministrativa connessa all'affidamento di incarichi esterni per lo	
	svolgimento di funzioni ordinarie, escludendo, per questa via, la	
	responsabilità dell'Organo politico (es. Giunta comunale) anche nel	
	caso in cui lo stesso abbia deliberato sulla questione.	
	Nondimeno, può rilevarsi in senso contrario che proprio il	

	particolare contesto lavorativo in cui il sig. Perruggino si è trovato	
	concretamente a operare, connotato anche dalla sua peculiare	
	posizione di funzionario "a scavalco" per un numero limitato di ore	
	settimanali, impedisce d'imputare all'appellato una responsabilità	
	gravemente colposa per non aver disatteso le puntuali indicazioni	
	della Giunta, non palesemente irrazionali, facendo valere la	
	(pretesa) incompetenza della medesima Giunta.	
	3. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, il presente	
	appello va rigettato, con conseguenziale, integrale conferma della	
	decisione gravata, attesa l'assenza, già correttamente rilevata dal	
	primo giudice, del requisito soggettivo della colpa grave.	
	Il rigetto del gravame comporta, ai sensi dell'art. 31, comma 2,	
	c.g.c., il riconoscimento, in favore dell'appellato e a carico del	
	Comune di Candela, del diritto alla rifusione degli onorari e diritti di	
	difesa relativi al presente grado di giudizio, quantificati in €.	
	2.500,00 , oltre IVA e CPA.	
	P.Q.M.	
	-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale	
	d'appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,	
	definitivamente pronunciando:	
	- RIGETTA l'appello proposto dalla Procura regionale presso la	
	Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia	
	avverso la sentenza n. 10/2024 della Corte dei conti, Sezione	
	giurisdizionale per la Regione Puglia e, per l'effetto,	
	CONFERMA integralmente la predetta sentenza n. 10/2024;	
	41	

